

空き地・空き家対策における地域社会の役割



都市プランナー
横浜商科大学観光マネジメント学科兼任講師

野口 和雄
NOGUCHI Kazuo

プロフィール

都市プランナー、横浜商科大学兼任講師、自治体の条例など都市づくりの制度設計、マスタープラン、市街地再開発事業、地方創生などに携わる。「都市計画・まちづくり何でも質問室」（共著、ぎょうせい）等

かつての共同体に代わる管理主体としての地域社会を育成するという視点がないのではないか。この2つの視点で制度改正の状況を概観してみたい。

ここで紹介する制度は、①空家等特措法、②所有者不明土地法、③都市再生法、④社会福祉法、⑤住宅セーフティネット法の5つである。なお、より詳細な制度紹介は政府のホームページを参照されたい。

2 新たな法制度

1) 空家等特措法³

2014（平成26）年に新しく制定された法律である。

空き家が多くなった、という実感は共有化できるであろう。報道番組でも話題になった。特に空家等特措法の制定後は、ボロボロになった空き家が行政代執行により除却される、という衝撃的な映像が流れた。この法律のアナウンス効果は相当あったようだ。立法趣旨や効果がわかりやすかったということもある。

土地住宅統計調査⁴によると空き家率は13.6%になった。空き家数は846万戸である。数字の上でも相当空き家は多いという印象だ。特に、山梨県、和歌山県では20%を超えている。調査の度に空き家は増加している。

ところが土地住宅統計調査を詳しく調べると賃貸住宅の空き家で空き家率が高くなっているが、持ち家の戸建て住宅や分譲マンションの空き家は未だ350万戸と少ない、という印象を受ける。別荘、賃貸住宅、売却用の住宅等を除く「その他の住宅」と定義されている住宅である。

空き家数の増加に着目される住宅土地統計調査であるが、将来の空き家の大量発生を予感させるデータも

1 はじめに

空き家、空き地など「土地の利用の放置・放棄」は、「土地の所有の放置・放棄」に繋がると、筆者は考えていた。『都市計画法改正－「土地総有」の提言』¹の執筆構想にあたっての共同執筆者で議論した時のことだ。

案の定空き家問題に引き続いて「所有者不明土地問題」が大きな課題として浮上してきた。人口増加時代にあっては、土地所有により富が蓄積されると誰もが考えた。しかし、土地を持つことが重荷になるという、不動産が「負債産」²になる時代になったからだ。

そのことが背景となって、土地関係法の改正、立法が進んでいる。あるいは、国に審議会での審議が活発化している。

だが、現在行われている法改正の方向で本当に大丈夫か、人口ボーナス社会から人口オーナス社会への時代的転換に見合った抜本的制度転換が行われていないのではないか。また、地域空間の管理主体であった共同体が、地域開発など近代化により解体されるなかで、

1 『都市計画法改正「土地総有」の提言』（五十嵐・野口・萩原共著、第一法規、2009年）

2 『負債産時代』（朝日新聞取材班、朝日新書、2019年）

3 『空家等対策の推進に関する特別措置法』（2014年11月公布、2015年2月一部施行）

4 住宅・土地統計調査、5年ごとに実施される統計調査。政府や自治体の法定計画等の基礎資料として利用される。最新の調査は2018年に実施。

公表されている。

3,280万戸の持ち家（戸建て住宅や分譲マンション）のうち82%が65才以上の高齢者のいる世帯が居住している。さらに30%、約1,000万戸が高齢単身者、高齢単身者夫婦（どちらかが高齢者）の住宅となっている。空き家予備軍が大量に存在する、ということだ。

また、度々指摘されているように空き家、特に賃貸住宅の空き家が大量発生しているにもかかわらず、総住宅数が5年前と比較して約178万戸も増加している。人口増加時代の住宅政策を政府が継続していること、人々の「新築好き」の反映なのかもしれない。

さて、空き家対策にはどのような方策があるのだろうか。次の5つの対策を地域の実情に合わせて組み合わせるようになる。①発生予防、②空き家情報の把握、③空き家の活用、④空き家の管理、⑤危険な空き家の除却である。

空家等特措法はアナウンス効果があったことにより発生予防対策となった。自治体等でも盛んに「終活セミナー」が開催されている。しかし、法は直接対応策を講じるものとはなっていない。また、空き家情報の把握については行政内で情報を共有できるようになった。空き家担当セクションが、固定資産税情報や電気や水道契約情報等の個人情報把握できるようになったのである。しかし、日々変化する住宅市場のなかで空き家情報を行政が把握することは困難である。私の知る自治体では、調査会社に委託し空き家情報を把握した事例や、自治会・町内会にお願いする等の方法を講じている。しかし、負担が大きいことから、毎年行うことは困難であることは言うまでもない。

活用については、不動産市場（売買、賃貸）に委ねることが基本だが、需要がないので空き家の社会的活用が重要となる。しかし、耐震化に問題がある空き家が多く自治体の関与が難しい。また、活用する場合、リノベーション費用の負担を考えると活用したい市民グループは多くの場合躊躇する。子ども食堂などのサードプレイスづくりを通じた福祉活動を行う特定の市民事業団体への支援に尻込みする自治体があるのも実態である。

長期間放置され周辺に悪影響を与える「特定空家」と認定されると、一定の手続きを経て所有者に代わって行政が除却（代執行）できるようになった。政府によると2019年3月31日時点で34区市町村において

41例と、未だ事例は限られるが、行政代執行が自主的な解体の促進につながっている。

これまで一部を除いて住宅政策は公営住宅の建設、維持管理がメインであると考えられてきた自治体が、民間の住宅対策に踏み込むようになったことは評価できる。しかし、空き家政策は、単に、建物をどう管理するか、という問題ではなく、予防を含めて「住まい」「暮らし」「財産管理」の領域に踏み込まざるを得ない。例えば、自治体は、個人の介護福祉から家族の相続問題まで関与することになる。また、空き家の情報把握、管理から活用まで、地域の自治会・町内会や市民活動団体、民生委員、ケアマネージャー等の専門家との連携が不可欠になる。結局、この根本的課題の解決は自治体や地域に委ねられることになる。しかし、自治会・町内会は、行政依頼事務で忙しく、民生委員、ケアマネージャー等の専門家は職務で忙しい。市民活動団体は、ボランティアな活動により支えられるので関与は限定的だ。

さて、分譲マンションの空き家も増えてきている。これは深刻だ。国土交通省による「マンション総合調査結果」(2018年)によると、管理費・修繕積立金を3ヶ月以上滞納している住戸があるマンションは24.8%であった。

今後、分譲マンションの放置、所有の放棄問題がより深刻化するのではないかと考えている。

2) 所有者不明土地法⁵

2017(平成29)年10月26日、日本経済新聞電子版にショッキングな記事が掲載された。2016年の「所有者不明土地の総面積は九州を上回る規模だが、40年になると北海道本島(約780万ヘクタール)に迫る規模となる計算だ」という。「所有者不明土地問題研究会」(増田元総務相等)の試算結果を紹介した記事だ。その後、自民党内の検討、閣議、国土審議会の審議などを経て「所有者不明土地法」が交付された。所有者不明土地を国が強制的に収容できるばかりでなく、民間が一定期間その土地を使うことができるという制度だ。

所有者不明土地の存在という立法事実があるからとはいえ、土地所有制度に手をつけた法律としては非常に速いスピードで法制化された印象だ。

さてこれには伏線がある。

5 「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」(2018年6月公布、同11月一部施行)

2015年4月、国交省に「所有者の不在の把握が難しい土地に関する対応方策に関する検討会」(委員長:山野目早大教授)が「現行制度を前提とした方策の検討等」を行うことを目的として設けられた。翌年2016年3月には「最終とりまとめ」と「所有者探索・利活用ガイドライン」が発表されていた。

なお、国土交通省は、2016年度に地籍調査を実施した1,130地区について、登記情報の所在が不明だった筆数と所在が不明な所有者の追跡調査を行ってもなお所在が不明だった筆数を公表している。その結果に基づいて推計した結果が、「所在者不明の土地面積が約410ヘクタール」=九州の土地面積に匹敵するとの記事として紹介された。

空き家問題は比較的わかりやすい。目に見えて、まちな環境や景観が悪化していくからだ。それに対して所有者不明土地問題は、社会的関心が薄い。問題が顕在化しづらい上に制度が専門的で難しいことがその理由なのだろうか。

「所有者不明土地法」の概要を紹介しよう。

法律では第一に所有者不明土地を円滑に利用する仕組み、第二に所有者の探索を合理化する仕組み、第三に所有者不明土地を適切に管理する仕組みを制度化した。

第二については、固定資産税台帳、地籍調査票、住民票、戸籍など自治体や登記所が保有する個人情報を利用可能とした。第三は、所有者不明土地の適切な管理のため、自治体の長などが家庭裁判所に対して財産管理人の選任等を請求可能にした。

注目すべきは第一の仕組みである。第1点は、公共事業を行う場合、所有者不明土地の土地収用法の手続きを簡略化し、収用手続きに要する期間を短縮化(約31ヶ月から21ヶ月)できるようにしたこと、第2点は、企業やNPO、自治会などの民間が「地域福利増進事業」を行う場合、一定の手続きを得た上で、その土地に使用権(10年で更新は可能)を設定し、補償金を供託した上で、使用できるようにできる仕組みを法定化した。地域福利増進事業とは、道路、駐車場、公園、教育施設、公民館、診療所などのほか購買施設など地域住民等の福祉と利便の増進に資するものも含まれる。所有者不明土地について、市民団体も土地を使用できるという制度である。

しかし、所有者不明土地の探索と確定に要する期間

と費用の問題が残る。市民団体が果たして都道府県の認定を受けられるかなど色々とハードルは高い。

所有者不明土地問題を解決するための検討は引き続いて実施されている。2019年には、「表題部所有者不明土地円滑化法」⁶が制定された。「表題部」とは、不動産登記簿で所有者など土地の基本的情報が記載されたものである。この法律は、所有者不明土地対策の一環として、表題部所有者不明土地について所有者の探索と探索結果に基づく表題部所有者の登記、所有者等を不特定の土地の管理、に関する制度を創設するものだ。

引き続き現在、国土審議会と法制審議会で審議⁷されており、それぞれ年末に中間的とりまとめが公表されている。2020年の国会に上程されるスケジュールが示されている。

さて、所有者不明土地の解決には、①発生予防、②所有者情報の把握と登記簿への反映、③土地の管理、④所有者不明土地の活用、⑤管理・利用不全な土地への措置が必要だ。

現在、②については土地所有者の探索と不動産登記簿への反映、農地法や森林法などの個別分野法と不動産登記との連動などにより次第に把握しやすくなりつつある。③については土地基本法改正で管理及び利用について所有者に対する義務規定が盛り込まれるようだ。しかし、土地基本法は理念法であり、土地基本法に基づいて実定法の改正が行われる必要がある。④については、土地を社会的事業に活用したい企業や市民の事業と行政の対応や分野別の土地利用法とのミスマッチが課題だ。

どういうことか。土地活用の需要がある地域では、活用される可能性があるだろう。しかし、人口減少時代は、企業や行政による土地利用需要が減退する時代である。その時に、期待されるのは企業や市民による社会的事業である。公園、緑地、里山での子育てや高齢者等福祉、農地利用と介護福祉との連携など多様な取り組みが行われている。しかし、行政と法律はそれらの新しい事業には概して冷たい。農地法、農業振興地域整備法、都市公園法、道路法などのハードルは高い。所有者不明土地法で「地域福利増進事業」の定義と手続きについての自治体への権限委譲を進める必要がある。また、他の分野法の改正も求められる。それとともに、自治体と民間の「地域福利増進事業」との

6 「表題部所有者不明土地の登記及び管理の適正化に関する法律」(2019年5月公布、同11月一部施行)

7 国土審議会土地制作分科会、同特別部会、同企画部会、法制審議会民法・不動産登記法部会

連携と支援が重要だ。

●国土審議会特別部会「とりまとめ」

2019年2月に国土審議会土地政策分科会特別部会による「とりまとめ」が発表されたので紹介する。筆者が注目したのは、土地所有者の利用責務の明記と地域社会の役割について規定している点にある。

「とりまとめ」の「はじめに」で、この部会の検討に基づいて「所有者不明土地法」が制定されたが、「同法によって所有者不明土地問題が根本的に解消するものでないことから」、2020年までに必要な制度改正を行うため「人口減少社会における土地に関する制度の在り方について」審議を行い、「必要な措置の具体的な方向性を整理した」としている。

この「とりまとめ」の「2. 必要な措置の方向性について」で、「①土地の適切な利用・責務を確保することの公共性」「②土地所有権の制約と土地所有者の責務」を明記した上で「③土地の利用・管理に関して所有者、近隣住民・地域コミュニティ等、地方公共団体、国に求められる責務・役割」で以下のように述べている。「地域住民、地域コミュニティ等には」、「場合によっては」、所有者の責務を「補完する役割を担うこと」ができる場合がある。「また、状況によっては」、「主体的に関与する場面もあり得る」としている。しかし、ここで提言している、主体的に関与することができる「地域住民、地域コミュニティ」とは何なのだろうか明確ではない。

3) 都市再生法⁸

2002(H14)年に制定された都市再生法という法律がある。この法律は、①都市の国際競争力と防災機能の強化、②コンパクトで賑わいのある街づくり、③住宅団地の再生を柱として、都市機能の高度化と居住環境の向上を図るために、民間事業者を主とする都市再生事業を行うことを目的として制定された。

都市を再生するために民間事業者の提案により民間主導により都市再開発を進める。そのために行政は、「特区」(都市再生特別地区)として指定し迅速に都市規制の緩和を行う、という制度である。東京駅周辺、渋谷駅周辺など、超高層ビルラッシュとなっているが、都市再生法が描いた将来像が次々と実現していると言っても過言ではない。

東京23区に隣接する地域は、タワーマンションなどにより人口増加という「恩恵」を受けている。その結果が東京一極集中という「効果」を生んだ。

さて、2014年の改正⁹で「立地適正化制度」が創設された。政府は、「コンパクト＋ネットワーク」という国土のグランドデザイン¹⁰を描いている。「コンパクトな拠点とネットワーク」を実現するために、都市の構造を見直し、都市の中心部に医療・福祉施設、商業施設や住居等がまとまって立地させ、それを中心市街地と他の地域とのネットワークで結ぶというものだ。そのために「立地適正化計画」を自治体が策定し、各種制度を活用して計画を実現させるというものである。

一方、衰退化した中心市街地の内部をどうするか。公共公益施設や利便施設、地域福祉施設を「都市機能誘導区域」に集め、その周りに市民が集中して居住する「居住誘導区域」を定める。そこに効率的に行政投資も行う。それによって、便利で賑わいのある街をつくる、ということだ。

しかし、その実現に「足かせ」となっていることがある。それは、中心市街地に「低未利用な土地」が多いということだ。それも分散してまばらに存在している。地域の活性化に資する土地利用をしてほしい。

そこで、「低未利用土地権利設定促進計画制度」や「立地誘導施設協定制度(コモンズ協定)」という制度を創設した。長いタイトルの制度だ。簡単に言うと、土地の売買(交換)だけでなく、土地の所有権には手をつけず借地方式などを活用しようという制度だ。そのために、主体が必要であるので都市再生推進法人という「まちづくり会社」にその先導役になってもらう。政府は、税制度等で応援する。この制度は、我が国の土地制度、市民の土地所有意識、衰弱化している地域社会の中で知恵を絞った苦肉の作品である。

ということか。

「コンパクトシティ」を作り出すためには、これまで山林や農地を開発して市街地が大きく広がり、人口減少によりスカスカになってしまった市街地(これを政府は盛んに「スポンジ化」という)を縮小する必要がある。では、果たしてこのようなことが可能か。

現実に即して考えてみよう。

現在、都市の郊外化により衰退化した中心市街地では空き地、空き家、空き店舗が目立つようになった。

8 『都市再生特別措置法』(2002年4月公布、同年6月施行)

9 『都市再生特別措置法の一部を改正する法律』(2014年〇公布、同年8月施行)

10 『国土のグランドデザイン2050』(国土交通省、2014年7月)

土地所有者は、それでも交通の便利が良い中心市街地でアパート経営、駐車場経営などで生計を立てている。法律で、「コンパクトシティ」実現のために借金をしてビル建設を要請されても、そんなリスクなことをする必要はない。

一方、郊外の住宅地の居住者にとって、今になって「誘導区域」外の住宅を売って「誘導区域」の分譲マンションに引っ越せと言われても、そんな資金はない。

法律上の矛盾もある。「誘導区域」外でも土地は購入でき、さらに都市計画で市街化区域に指定されていれば建築できる。実は、市街化区域外でも建築は可能だ。そこに住まないで「誘導区域」の住宅に住み替えろ、というのは憲法で認められた「財産権」の侵害であるとの指摘がある。

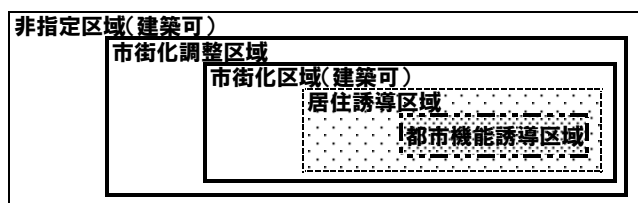


図 都市計画区域のゾーニング

そこで国土交通省は、①「誘導区域」で建築してほしい、という「お願い」である。②中心市街地については、土地所有者が協議会や都市再生推進法人を設立してほしい。みんなで計画や協定(コモンズ協定)を結び、土地の入れ替えや貸し借りをして、街を一体となって再生、活性化しよう。③そして自治体は、「誘導区域」と「誘導区域外」を公共交通のネットワークで結び、「都市機能誘導区域」に公共施設や病院などを集中立地させる。④政府は、補助金や税制度等のインセンティブを用意する、必要によっては都市計画制限も緩和する、という制度とした、ということだ。

国土交通省も力を入れてこの政策を推進している。多くの自治体で制度活用が進んでいる。国土交通省によれば、2019年7月時点で、477都市が「立地適正化計画」を策定している。

では、都市再生法で、何が問われているか。

第一に、市街地の拡大を政策的に進めてきた人口ボーナス社会の制度スキームを大転回すること、人口オーナス社会にみあった都市づくり制度とすることが

必要だ。しかし、「中心市街地活性化法」¹¹以降20年以上も経過したが、「緩やかな制度づくり」が行われているだけである。

第二に、中心市街地の内部社会の問題である。中心市街地の再生は、1998年以降、政府からの支援を受けて、活性化の試みが各地で試みられてきた。当時、中心市街地活性化のモデルとされた地区のタウンマネージャーは、「活性化を先導する人がいない」、「リーダーグループが衰弱化している」、成功した事例は「条件がそろって成功したに過ぎないので、一般化はできない」と嘆く。中心市街地という地域社会の衰退化、弱体化が問題なのである。

4) 社会福祉法、住宅セーフティネット法

土地・住宅・都市に関連する法律として、二つの法律改正を紹介したい。改正社会福祉法¹²と改正住宅セーフティネット法である¹³。

●改正社会福祉法

改正社会福祉法は、核家族化、単身化等による家族形態の変化、非正規雇用や生活困窮者の増加、地域住民同士の人間関係の希薄化により、生活上の大きな負担や悩みを掲げながらも、適切な支援につながらないまま、地域で孤立してしまう世帯や単身者への支援が大きな課題となっている事態を背景に改正された。改正の考え方は、市町村や福祉団体などの地域の関係セクター、福祉関係の専門家はもちろんのこと、自治会・町内会、NPOや地域住民が、「我が事」として、相互に連携して包括的に「丸ごと」支援を必要とする人の生活課題解決のための支援をする、というスキームだ。

改正社会福祉法第4条では以下のように規定している。

第4条第1項では、まず地域住民や社会福祉事業者(「地域住民等」という。)は、相互に協力して、福祉サービスを必要とする地域住民の社会参加できるように、地域福祉の推進に努めなければならない、としている。その上で第2項では、地域住民等は、地域福祉の推進にあたっては、福祉サービスを必要とする地域住民の社会参加上の課題を把握し、支援関係機関との連携等により課題解決を図るように特に留意するものとする、としている。

第1項が地域住民等の努力義務を規定し、第2項が地域住民等のアクションの規範を規定している。理念

11 『中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律』として1998年に制定され、2006年に『中心市街地の活性化に関する法律』と改題されている。

12 1951年『社会福祉事業法』として制定される。2000年『社会福祉法』と題名を改正。

13 『改正住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律』2017年4月公布、2017年同年10月施行。

規定ではあるが踏み込んだ条文である。要するに、地域福祉を推進するためには「地域コミュニティ」が重要であると言っているのである。

●改正住宅セーフティネット法

住宅セーフティネット法は、2007年に議員立法により制定された法律で、低額所得者、高齢者、被災者等など住宅の確保に特に配慮を要する者に対する賃貸住宅の供給を促進することを目的とした法律だ。この法律が、2017年に改正された。公営住宅の大幅な増加が見込めないなかで、増加する民間の空き家、空き室の活用を図ることが必要になっているという背景がある。高齢者や障がい者、1人親世帯、外国人労働者などの住宅確保要配慮者が、民間賃貸住宅の空き家が多いにもかかわらず、民間の賃貸住宅への入居を断られるケースが多いことから、新たな仕組みづくりが必要になった、ということだ。

改正住宅セーフティネット法では、住宅確保要配慮者向けの（入居を拒まない）賃貸住宅の登録制度、登録住宅の改修や入居者への経済的支援とともに、住宅確保要配慮者の居住支援からなっている。要するに住宅を確保するだけでなく「暮らし」への支援まで行おうという法律だ。そのため都道府県による居住支援法人の指定、自治体が関係者により設立する居住支援協議会による居住支援活動の充実などが行われる。

この制度を広げるについては、地域、特に区市町村単位での自治体はもとより関係機関、地域住民の協力体制と支援が必要になる。改正地域福祉法の趣旨目的からも要請される。

改正されて間もないが運用状況を見てみよう。

残念ながら2019年10月時点で、45区市町において支援協議会が設立されるにとどまっている。なお、都道府県ではすべて設立されている。また、居住支援法人は、40都道府県、265法人にとどまっている。

制度上は、行政、不動産関係団体、福祉関係団体や専門家の協力連携が必要とあるが、それだけではすまない。地域福祉では、自治会・町内会、民生委員、ケアマネージャー、保健師等の専門家、そして市民活動団体などとの連携が重要となる。居住支援協議会を、地域社会の実態をよく知っている専門家や組織により区市町村単位での設立を急ぐ必要がある。同様に、居住支援法人数は圧倒的に少ない。指定が急がれる。

5) 人口減少時代の制度設計の不安

法改正について視点を絞って見てきた。

これらの法改正の背景は一致している。人口オーナス社会において、市町村、地域社会の役割が重要であるとの認識が共通している。

しかし、人口減少、高齢化、現役世代の減少、世帯の縮小は、地域社会にダメージを与えている。自治会・町内会など既存団体の役員の高齢化は激しい。横浜市の調査¹⁴によると自治会・町内会会長の年齢は、60歳以上が約7割に達するという。それにもかかわらず行政の、自治会・町内会への依存体質は変わらない。自治体が自治会・町内会の役員を対象にした会議の多さ、行政による度重なる昼間会議、度々回ってくる回覧や配布物など、地域活動に関心がある現役世代が自治会・町内会活動への参加を嫌うのはよく理解できることだ。

その一方で、市民による社会活動は活発だ。子ども食堂、空き家活用、被災地支援など新しい自発的市民活動は、現役世代の参加も多く、これまでになく盛んになってきている。このような活発化する市民活動と並行して社会活動を領域とした企業あるいは起業も生まれ始めてきている。また、これらの市民活動グループをつなぎ、支援する民間による中間支援機関も設立されてきている。

しかし、これら新しい市民活動とこれまでの既存の地縁団体との連携はまだ弱い。むしろ地域によっては相容れない関係になる。その関係が自治体行政にも反映しているのが実態だ。

土地住宅や福祉にかかる法改正で共通する課題が見えてきた。それは、第一に、人口オーナス社会に見合った都市構造の転換と土地所有に拘る意識である。人が集中・集積して居住する都市の形が実現すれば福祉サービスも効率化され充実するのである。理念を規定するだけでは都市構造も市民意識も改革されないのではない。

第二に、空き地・空き家対策と地域福祉対策では、共通して地域社会への期待が大きい。「地域コミュニティへの期待」が明記されている。地域社会を担う基礎的自治体である区市町村の役割と、地域社会を構成する市民の意識、空間と社会を管理運営する市民の役割である。

そのような地域社会とするためには、どのようにし

14 「2016年度自治会町内会・地区連合町内会アンケート調査」によれば、会長の年齢は、「70歳代」(38.7%)が最も多く、全体の約4割を占めている。次いで「60歳代」(34.3%)となっており、これらを合わせると、60～70歳代が7割を超えている。

たら良いのだろうか。

3 「現代総有型地域社会」への転換

●村落共同体意識が残る村

筆者は、人口700人の過疎地で空き家調査に携わったことがある。この村は、10%に満たない可住地に存在する8つの集落からなっている。その集落内の村民の大半は同じ姓だ。過疎地なので空き家は目立っている、はずだった。だが、この期待は裏切られた。

なぜか。「誰か住んでいるか」と問えば、「住んでいない」との答えが返ってくる。しかし、管理状態は良い。「住んでいないが、お盆と正月には一族が帰ってくる。仏壇と墓があるからね。それに長男が近い市に住んでいるから、耕作と建物の管理に時々来る。私は遠い親戚だが、庭や家の掃除している」という回答が返ってくる。同じような話がいくらかもある。農業用倉庫として使っているものもある。年寄りの縁側サロンもあった。ほとんどが口頭契約か暗黙の了解で使用しているだけだ。

結局、オールドタウン化したニュータウンよりも老朽化した空き家は少なかった。ましてや、「特定空家」は数えるほどだった。また、近所の人に聞けば、持ち主、現在の居場所、空き家になった経過も知っていた。耕作放棄地もあるが、結構、よく管理されている。

血縁・地縁が残っている村落の典型だ。村落共同体意識が未だ残っている、ということだ。

●共同体が崩壊した都市での可能性

では、かつての共同体が崩壊した都市で、地域社会は誰が担うのか。筆者が調査した東京近郊の都市の戸建て空き家は、未だ数%程度だったが、所有者が管理していない空き家では庭に草が繁茂し、樋は壊れ、庭木は道路と隣へと越境している。周辺の住民は市に苦情を言うだけだ。所有者又は相続人がいるらしいとは言いが、連絡先は知らない。人は住んでいるが、地域社会の人のつながりは崩壊寸前だ。

しかし、幾つか典型事例が出てきている。整理すると、次のタイプに分類できる。

A 自治会リーダーシップ型

B 協議会による再編型

C 市民事業型

D プラットフォーム型

に分類される。

A タイプは、これまで地域活動が活発だった高齢化が進んだかつてのニュータウンで、オールドタウン化に危機観をもって取り組んでいる自治会だ。不在地主を準自治会員とし連絡を取り合う事例、移転時の自治会への届出を規則で定めている事例、防犯パトロール時に同時に空き家パトロールを行っている事例などがある。ある自治会長から聞いた。「空き家活用などは簡単ではない。個人の財産だから敷地に勝手に入るのもためらわれる。先日、空き家だと皆が思っていたお宅から光が漏れていた。一人暮らしの高齢者が困っているのではないかと思ったご近所の人から自治会に電話がかかってきた。自治会は、普段から地域包括ケアセンターと連絡を取り合っているので、すぐに電話をしたら、調べて飛んできてくれた。案の定、病気で伏せていたお年寄りが、急に具体が悪くなり困っていたということがわかった。自治会では、ランチサロン、お茶会、移動販売車誘致、サークル活動、お祭り、子供会活動、電球の取り替えなどの助け合い活動をやっている。そんな日常的活動が地域住民の信頼に繋がっている。そんな活動に興味がある若いファミリーも移住してきている」。

B タイプは、自治会・町内会が衰退化した地域で、自治会・町内会に代わる地縁社会を協議会として再編成するというタイプだ。自治体は、まちづくり条例などでシステムを整備し、様々な支援をしている。自治体からの支援もあり自治会・町内会活動も再生した事例もある。しかし、多くの場合、ベースとなる人と人の関係が薄れている。個人意識が強い。先のAタイプになるのは厳しい。

C タイプが近年増えてきている。

子ども食堂、空き家を活用した高齢者や子育てサロン、フードロス対策のフードバンク、それらの市民事業に触発されて市場に乗らない野菜を提供する農家の集団、地域振興のため移住者ために集合住宅を建設経営する地権者集団、里山保全管理する市民グループ、そして活動を支援する民間の中間支援機関など。これまでにない社会が生まれてきている。しかし、多くの場合、自治会・町内会、自治体との距離は遠い。

そこで、私が注目するのがDタイプである。

行政が連絡役、事務局となり、自治会・町内会など

の既存の団体と NPO などの市民運動グループを結びつけるプラットフォームをつくっているという事例だ。市民運動グループは、自治会・町内会の高齢化、運営の大変さをよく理解している。自治会・町内会は、市民活動グループの考え方や行動を尊重しつつ、連携することによりその持つ積極的な力を活用している。行政は、それぞれの活動や悩みを尊重し、連携を図るための連絡調整、情報提供等の事務局機能を発揮しているというタイプだ。

●「現代総有型地域社会」に向けて

いまさら「村落共同体」を構築するのは困難だ。しかし、D タイプによる地域社会を形成することは可能だ。

地域の多数が参加する自治会・町内会、民生委員児童委員などの専門家に加えて地域などで活動する

NPO などの市民事業グループ、企業、コミュニティビジネスを巻き込み、土地住宅、暮らしも含めて「みんなで管理し運営する」＝「現代総有型地域社会」への芽は育ってきている。その際に3つのキーワードを常に確認する必要がある。それはリスペクト、インスパイアー、エンパワーメントである。他のグループ活動に対する尊重と鼓舞、そしてそのことで生み出される発展の力である。

そのような活動が地域住民の共感と参加を生んでいく。

市民が、「現代総有型地域社会」づくりを運動として広げ、共感を生む活動を展開する将来像をイメージすることが必要だ。そのための法改正、行政の支援が、人口減少社会にあっても持続可能な地域社会を形成するためのキーデバイスではないだろうか。

なお、現代総有については、五十嵐論文に譲る。